



O Consensualismo nos Tribunais de Contas: A Nova Onda de Acesso à Justiça

Consensualism in Courts of Accounts: The New Wave of Access to Justice

Carlos Alexandre Pereira

Doutorando em Direito pela FADISP.

Eneias Viegas da Silva

Doutorando em Direito pela FADISP.

Guilherme Antonio Maluf

Doutorando em Direito pela FADISP.

Leonardo Sofire Epaminondas

Doutorando em Direito pela FADISP.

Resumo: O presente estudo propõe a formulação de uma oitava onda de acesso à justiça, representada pelo consensualismo institucionalizado no âmbito dos Tribunais de Contas. A partir da teoria das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth (1988), analisa-se a evolução do conceito de acesso à justiça e sua expansão para além do Poder Judiciário, incorporando práticas colaborativas no controle externo. Destaca-se a atuação dos Tribunais de Contas como instâncias promotoras de soluções dialógicas, técnicas e preventivas para conflitos administrativos, por meio de instrumentos como os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) e as Mesas Técnicas. A pesquisa, de abordagem qualitativa e caráter exploratório-descritivo, fundamenta-se em revisão bibliográfica e documental para examinar o papel dessas instituições na promoção de uma ordem jurídica justa, eficiente e democrática. Conclui-se que a consolidação de práticas consensuais pelos Tribunais de Contas representa uma transformação paradigmática no exercício do controle externo, contribuindo para o fortalecimento da governança pública e o efetivo acesso à justiça.

Palavras-chave: acesso à justiça; consensualismo; tribunais de contas; controle externo; administração pública; governança.

Abstract: This study proposes the formulation of an eighth wave of access to justice, represented by institutionalized consensualism within the Courts of Auditors. Based on Cappelletti (1988) and Garth's theory of renewal waves, the article analyzes the evolution of the concept of access to justice and its expansion beyond the Judiciary, incorporating collaborative practices in external control. The role of the Courts of Auditors as promoters of dialogic, technical and preventive solutions to administrative conflicts stands out, through instruments such as Management Adjustment Terms (TAGs) and Technical Tables. The research, with a qualitative approach and exploratory-descriptive character, is based on a bibliographic and documentary review to examine the role of these institutions in promoting a fair, efficient and democratic legal order. It is concluded that the consolidation of consensual practices by the Courts of Auditors represents a paradigmatic transformation in the exercise of external control, contributing to the strengthening of public governance and effective access to justice.

Keywords: access to justice; consensualism; audit courts; external control; public administration; governance.

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça constitui um dos fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito. Para além da possibilidade formal de ingresso no Poder Judiciário, envolve a efetividade das soluções obtidas, a equidade no tratamento das partes e a justiça material das decisões. Nesse sentido, Cappelletti e Garth (1988) classificam o acesso à justiça como “o mais básico dos direitos”, ao argumentar que sem mecanismos eficazes de reivindicação, os demais direitos perdem sua funcionalidade. Trata-se, portanto, de condição indispensável para a concretização dos direitos fundamentais e para a legitimidade do próprio sistema jurídico.

A teoria das ondas renovatórias de acesso à justiça, formulada por Cappelletti e Garth (1988), demonstra a constante transformação dos meios e instrumentos destinados a tornar o sistema de justiça mais inclusivo, eficiente e plural. Este estudo propõe o reconhecimento de uma nova fase — a oitava onda —, representada pelo consensualismo institucionalizado no âmbito dos Tribunais de Contas, caracterizado pela adoção de práticas colaborativas de resolução de conflitos administrativos, com destaque para a mediação, conciliação e construção conjunta de soluções técnico-jurídicas garantidoras de direitos fundamentais.

A atuação dos Tribunais de Contas vem passando por notável evolução. Antes restritos à verificação da legalidade e conformidade dos atos administrativos, esses órgãos agora assumem uma postura mais proativa e orientativa, voltada à promoção da boa governança. Tal movimento é respaldado por marcos normativos recentes, como a Lei nº 13.655/2018, que exige a consideração das consequências práticas nas decisões públicas, e pela Nota Recomendatória nº 02/2022 da ATRICON, que estimula a adoção de instrumentos autocompositivos nos processos de controle externo.

Essa mudança de paradigma insere os Tribunais de Contas em um novo papel institucional, em que o controle não se limita à repressão de irregularidades, mas contribui ativamente para a construção de soluções administrativas mais eficazes, justas e participativas, concretizadoras de políticas públicas, ao fim, que efetivam o pleno exercício de direitos fundamentais. Di Pietro (2018) observa que “a consensualidade administrativa representa um avanço na direção de uma Administração mais democrática, eficiente e orientada à obtenção do interesse público”.

A presente pesquisa, de abordagem qualitativa e caráter exploratório-descritivo, foi construída com base em revisão bibliográfica e documental, tendo como objetivo analisar o papel dos Tribunais de Contas como agentes de promoção do acesso à justiça por meio de práticas consensuais no controle externo, contribuindo para a eficiência administrativa e a construção de uma ordem jurídica justa, porque efetivadora de direitos fundamentais. Nesse contexto, busca-se responder à seguinte pergunta-problema: de que forma o consensualismo institucionalizado nos Tribunais de Contas pode ser compreendido como uma oitava onda de acesso à justiça, capaz de fortalecer a governança pública e ampliar a efetividade dos direitos fundamentais?

AS ONDAS RENOVATÓRIAS DE ACESSO À JUSTIÇA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, DESDOBRAMENTOS CONTEMPORÂNEOS E O PAPEL DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O acesso à justiça, enquanto elemento fundante do Estado Democrático de Direito, configura-se não apenas como um direito fundamental do indivíduo, mas também como um pressuposto de legitimidade das instituições jurídicas e do sistema de justiça como um todo. A evolução dessa temática foi sistematizada de maneira pioneira por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), por meio da teoria das “ondas de acesso à justiça”, apresentada originalmente em obra publicada no final da década de 1970. Posteriormente, em 2019, Bryant Garth (2021) idealizou o Global Access to Justice Project, ainda em desenvolvimento, com o objetivo de atualizar e expandir essa abordagem à luz dos paradigmas contemporâneos. Tal iniciativa busca compreender e incorporar novas ondas renovatórias, que representam estágios distintos e desafios emergentes enfrentados na consolidação de uma justiça verdadeiramente inclusiva, efetiva e plural.

A primeira onda diz respeito à assistência judiciária aos pobres, cujo foco recai sobre a eliminação das barreiras econômicas que impedem o indivíduo hipossuficiente de acessar o Judiciário. Essa fase resultou na institucionalização de serviços gratuitos de defesa, como as defensorias públicas (art. 134 da CF/1988), e simboliza o reconhecimento de que a mera previsão abstrata do direito não garante sua fruição concreta.

A segunda onda incorpora a defesa dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, transcendendo o paradigma individualista e contemplando a tutela de interesses transindividuais, como os afetos ao meio ambiente, aos direitos do consumidor e ao patrimônio público. Nesse contexto, instrumentos como a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) representam avanços significativos.

A terceira onda é caracterizada pela valoração dos meios alternativos de resolução de conflitos, tais como a mediação, conciliação e arbitragem. Trata-se de um movimento de desjudicialização das controvérsias, com foco na celeridade, economicidade e na restauração do diálogo entre as partes, ganhando especial relevância com a Lei de Mediação (nº 13.140/2015) e o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).

A quarta onda renovatória é definida pela educação em direitos e pela responsabilidade ética dos operadores do direito. Aqui, o acesso à justiça ultrapassa o aspecto institucional e passa a envolver a capacitação cidadã. O fortalecimento da educação jurídica popular e o compromisso ético dos profissionais do Direito são elementos essenciais para a efetiva promoção da cidadania.

A quinta onda se refere à internacionalização dos direitos humanos e à construção de redes internacionais de justiça. Nesse contexto, o acesso à justiça é concebido como um direito humano fundamental, garantido por tratados

internacionais e monitorado por organismos como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A recepção de tratados internacionais com equivalência normativa às emendas constitucionais (CF, art. 5º, §3º) reforça esse movimento.

A sexta onda está associada à justiça digital e à inclusão tecnológica, especialmente acelerada pela pandemia da COVID-19. A virtualização dos serviços judiciais, os sistemas de processo eletrônico, audiências remotas e plataformas digitais passaram a integrar o cotidiano forense, exigindo também políticas de inclusão digital para populações vulneráveis.

Por fim, a sétima onda propõe uma justiça plural, interseccional e inclusiva, voltada para a efetiva incorporação das múltiplas identidades sociais ao sistema de justiça. A pluralidade étnico-racial, de gênero, territorial e cultural deve ser reconhecida como fator condicionante do acesso. A justiça plural exige o enfrentamento de desigualdades estruturais e o desenvolvimento de políticas públicas específicas, capazes de acolher os sujeitos histórica e socialmente marginalizados.

A sistematização dessas sete ondas não apenas amplia o escopo teórico do conceito de acesso à justiça, como também oferece referencial concreto para a formulação de políticas judiciais e institucionais comprometidas com a efetiva democratização do sistema de justiça.

AOITAVA ONDA: O CONSENSUALISMO INSTITUCIONALIZADO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Segundo Marcos Oliveira (2023), o acesso à justiça é um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito e, historicamente, passou por diversas fases de expansão e redefinição, refletidas nas chamadas ondas renovatórias sistematizadas por Cappelletti e Garth (1988). Essas ondas representaram a progressiva ampliação das possibilidades de atuação do sistema de justiça, incorporando novos sujeitos, instrumentos e formas de resolução de conflitos. Nas décadas recentes, o Brasil tem vivenciado transformações profundas em suas instituições públicas, exigindo novas formas de atuação estatal para garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

Nesse cenário, conforme ensina Rennan Thamay (2025), os Tribunais de Contas vêm se reposicionando como instâncias capazes de promover não apenas o controle repressivo e corretivo, mas também soluções consensuais e colaborativas, marcadas por um diálogo institucional proativo.

A presente análise sustenta que o consensualismo institucionalizado no âmbito dos Tribunais de Contas constitui uma oitava onda de acesso à justiça, que se soma às anteriores, ao promover uma justiça administrativa eficiente, preventiva, acessível e orientada ao interesse público. Tal proposta não se limita a um rearranjo funcional, mas traduz uma transformação paradigmática no modo como se concebe o papel do controle externo no fortalecimento da democracia e da boa governança.

Embora a arbitragem, inserida no contexto da terceira onda de acesso à justiça, se apresente como mecanismo relevante para a resolução de controvérsias

— especialmente em contratos administrativos de grande vulto —, ela enfrenta obstáculos significativos relacionados aos seus elevados custos operacionais. Honorários de árbitros, taxas processuais e despesas com câmaras arbitrais tornam esse instrumento, por vezes, oneroso e inacessível a diversos entes públicos e privados.

Diante desse cenário, destaca-se a atuação dos Tribunais de Contas por meio de instrumentos consensuais, como os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) e as Mesas Técnicas de mediação, que surgem como alternativas mais acessíveis, céleres e institucionalmente consolidadas para a resolução de controvérsias administrativas. A utilização desses mecanismos evita a judicialização ou o recurso a arbitragens onerosas, ao mesmo tempo em que promove o aprimoramento da governança pública e, na ponta, a efetivação de direitos fundamentais via execução de políticas públicas eficazes e seguras do ponto de vista jurídico.

Para além da economia processual, a mediação conduzida pelos Tribunais de Contas apresenta um caráter preventivo, pedagógico e fiscalizatório, com efeitos sistêmicos positivos sobre a continuidade das políticas públicas e o fortalecimento da gestão administrativa. Diferentemente da arbitragem — cuja atuação é limitada às partes contratantes e às cláusulas compromissórias —, o consensualismo nas Cortes de Contas está orientado à realização do interesse público e ao fortalecimento da institucionalidade democrática.

Nesse sentido, o consensualismo promovido pelos Tribunais de Contas configura-se como uma expressão amadurecida da terceira onda de acesso à justiça, ao incorporar soluções técnico-institucionais dotadas de elevada legitimidade jurídica, menor custo e aderência aos princípios da eficiência, economicidade, transparência e segurança jurídica para jurisdicionados e sociedade.

À luz das transformações recentes no papel dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, é possível sustentar o surgimento de uma oitava onda renovatória de acesso à justiça: o consensualismo institucionalizado no âmbito do controle externo. Essa nova fase representa o amadurecimento da atuação dessas Cortes como espaços de mediação qualificada, prevenção de litígios e pactuação de soluções administrativas eficazes e concretizadoras de direitos fundamentais transindividuais, via boa, regular e juridicamente segura execução de políticas públicas.

Como ressalta Kazuo Watanabe (1998), o verdadeiro acesso à justiça deve ser compreendido como acesso à ordem jurídica justa, não se limitando ao ingresso formal no Poder Judiciário, mas sim à efetividade das soluções obtidas, inclusive por meio de métodos autocompositivos: “A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes [...] e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa”.

Di Pietro (2018) também reforça a importância de uma atuação administrativa voltada à consensualidade, destacando que o Estado moderno deve abandonar a rigidez autoritária em prol de uma postura dialógica e participativa, especialmente no trato com o administrado: “A consensualidade administrativa representa um

avanço na direção de uma Administração mais democrática, eficiente e orientada à obtenção do interesse público”.

Ao superar a lógica meramente repressiva da fiscalização tradicional, os Tribunais de Contas vêm se consolidando como verdadeiros indutores de soluções colaborativas entre a administração pública e seus jurisdicionados, garantindo-se, assim, segurança jurídica a políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais. Por meio de instrumentos como TAGs, audiências públicas e Mesas Técnicas, os Tribunais de Contas viabilizam o reequilíbrio contratual e a continuidade de concessões de serviços públicos essenciais, a correção de falhas procedimentais na área da saúde e a perenidade de políticas públicas essenciais na área da educação básica, com significativa redução de custos e incremento da segurança jurídica.

A consolidação do consensualismo institucionalizado como expressão da oitava onda de acesso à justiça representa um marco evolutivo no exercício do controle externo brasileiro. Essa nova perspectiva insere os Tribunais de Contas em um papel protagonista na mediação de conflitos administrativos, promovendo soluções céleres, legítimas e ajustadas à complexidade da administração pública contemporânea.

Mais do que alternativa à judicialização ou à arbitragem, a prática consensual nas Cortes de Contas constitui um instrumento de fortalecimento da governança pública, por meio do incentivo ao diálogo interinstitucional, da valorização da expertise técnica e da priorização do interesse público. Assim, reafirma-se que o verdadeiro acesso à justiça, conforme preconizado por Watanabe, está diretamente vinculado à efetividade das soluções e à justiça das decisões, objetivos plenamente alcançáveis por meio da atuação consensual e resolutiva dos Tribunais de Contas.

A oitava onda, portanto, sinaliza não apenas uma inovação metodológica, mas a consolidação de um novo ethos institucional: colaborativo, proativo e comprometido com uma governança pública justa, eficaz e inclusiva.

O PAPEL TRANSFORMADOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA

Os Tribunais de Contas, tradicionalmente reconhecidos por sua função repressiva e sancionatória no controle da legalidade e da economicidade da gestão pública, vêm passando por uma transformação significativa em sua forma de atuação. Previstos no artigo 70 da Constituição Federal de 1988 como órgãos de controle externo, esses tribunais ampliaram seu escopo, migrando de uma lógica predominantemente punitiva para um modelo orientado à prevenção, à cooperação institucional e à construção conjunta de soluções com os gestores públicos.

Essa mudança paradigmática reflete uma concepção mais moderna de acesso à justiça, que ultrapassa os limites do Poder Judiciário e alcança as instâncias administrativas. Ao adotarem práticas colaborativas como as Mesas Técnicas, os Tribunais de Contas passam a integrar, de forma ativa, o rol de instituições garantidoras dessa ordem jurídica justa.

A atuação dos Tribunais de Contas como promotores da consensualidade encontra respaldo direto na Constituição Federal, que prevê, em seu artigo 37, caput, o princípio da eficiência como um dos pilares da administração pública. Essa diretriz é reforçada pelo artigo 6º do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), ao estabelecer o dever de cooperação entre os sujeitos do processo, e pelo artigo 3º, §3º, que determina que a conciliação, a mediação e outros métodos consensuais devem ser incentivados.

O marco legal da mediação foi consolidado com a Lei nº 13.140/2015, que prevê sua aplicação tanto no âmbito privado quanto nas relações envolvendo pessoas jurídicas de direito público. Além disso, a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, e a Resolução nº 697/2020 do Supremo Tribunal Federal, que criou um Centro de Mediação e Conciliação com o objetivo de fomentar a cultura do consenso no âmbito do Judiciário.

A evolução normativa foi intensificada com a edição da Lei nº 13.655/2018, que introduziu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispositivos voltados à racionalidade das decisões administrativas, judiciais e de controle. Os artigos 20 e 22 da nova redação impõem que tais decisões considerem as consequências práticas dos atos públicos, os obstáculos enfrentados pelos gestores e as exigências próprias das políticas públicas, abandonando uma visão estritamente formalista da legalidade.

Nesse contexto, práticas como os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), as audiências públicas e, especialmente, as Mesas Técnicas, têm se consolidado como mecanismos estratégicos de atuação dialógica e resolutiva dos Tribunais de Contas. Tais práticas promovem a escuta ativa, a mediação de conflitos, a correção pactuada de irregularidades e a continuidade das políticas públicas essenciais.

Diversas experiências práticas reforçam esse movimento. Em São Paulo, o Tribunal de Contas dos Municípios adotou as Mesas Técnicas para tratar de temas relevantes e complexos, conforme disciplina a Resolução nº 2/2020. Em Rondônia, durante a pandemia de COVID-19, foi criado o Gabinete de Articulação para o Enfrentamento da Crise, com o objetivo de manter um diálogo permanente entre órgãos de controle e gestores públicos, especialmente no setor educacional, garantindo decisões mais fundamentadas e efetivas.

O modelo das Mesas Técnicas oferece um espaço institucionalizado para mediação, análise técnica e orientação estratégica. Em vez de decisões unilaterais, esse instrumento proporciona um ambiente de construção conjunta de soluções, alinhando interesses institucionais às demandas sociais e promovendo a segurança jurídica. A Resolução Normativa nº 12/2021-TP do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) é exemplar nesse sentido, ao regulamentar a atuação das Mesas Técnicas com foco no consensualismo e na prevenção de litígios.

A institucionalização dessas práticas envolve etapas como a edição de normativas internas, capacitação técnica dos servidores e definição de protocolos operacionais. A participação de gestores, especialistas, técnicos do tribunal e

representantes da sociedade civil fortalece a legitimidade das decisões e assegura maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Nesse novo arranjo, os Tribunais de Contas consolidam-se como instâncias indutoras de soluções administrativas eficazes, céleres e resolutivas.

Em suma, ao incorporarem práticas consensuais e dialógicas à sua rotina institucional, os Tribunais de Contas promovem um redesenho do papel do controle externo no Brasil. De órgãos tradicionalmente punitivos, tornam-se parceiros estratégicos da boa governança, ampliando concretamente o acesso à justiça — agora compreendido não apenas como acesso ao Judiciário, mas como acesso a soluções legítimas, eficazes e socialmente adequadas.

A EXPERIÊNCIA DO TCE-MT: AS MESAS TÉCNICAS COMO INSTRUMENTO DE INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), por meio da Resolução Normativa nº 12/2021-TP, instituiu as Mesas Técnicas como um mecanismo inovador voltado à mediação e à construção colaborativa de soluções para temas relevantes e complexos da administração pública. Fundamentadas na Lei Complementar Estadual nº 752/2022 e no Regimento Interno da Corte, essas Mesas representam um avanço na atuação do controle externo, ao proporem soluções pactuadas com gestores e representantes da sociedade, assegurando maior legitimidade, segurança jurídica e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Tal concepção exige a incorporação de meios alternativos e colaborativos de resolução de conflitos. O TCE-MT, nesse contexto, vem buscando transformar sua atuação fiscalizatória tradicional por meio de instrumentos que promovam o diálogo, a cooperação e a corresponsabilidade na gestão pública.

Segundo Rennan Thamay (2025), as Mesas Técnicas no âmbito do TCE-MT têm se consolidado como uma ferramenta valiosa para a promoção de uma administração pública mais eficiente e transparente. Para demonstrar essa tese, os autores destacam experiências relevantes do TCE-MT. A Mesa Técnica nº 02/2022, que tratou da repercussão da estadualização da Rodovia Federal BR-174 sobre contratos de concessão que interligam diversos estados da região norte, viabilizando uma das principais rotas logísticas do estado. Já a Mesa Técnica nº 05/2023 assegurou a continuidade das obras do novo Hospital Universitário Júlio Muller, estrutura hospitalar de grande porte que impacta diretamente a política pública de saúde no estado.

De acordo com Monteiro e Bordin (2021), as Mesas Técnicas seriam instrumentos processuais adotados pelos Tribunais de Contas com o objetivo de aprimorar especificamente o lócus das contratações públicas.

No entanto, como bem observado por Novelli e Castilho (2024), as normativas exaradas no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso evidenciam que o escopo dessas mesas vai além, uma vez que elas podem ser utilizadas para solucionar controvérsias que não estejam relacionadas apenas às contratações públicas.

As perspectivas indicam uma expansão dessa iniciativa, com a realização de mesas voltadas para áreas emergentes como governança digital, sustentabilidade ambiental e gestão de riscos. Há também expectativa de institucionalização dessas práticas, com criação de calendários regulares, participação ampliada de representantes da sociedade civil e de instituições acadêmicas, fortalecendo a legitimidade e a efetividade dos consensos alcançados.

A institucionalização das Mesas Técnicas encontra respaldo em diversos dispositivos normativos. Destacam-se:

- A Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso), que estabelece, em seu art. 2º, inciso IV, a possibilidade de promoção de soluções consensuais, inclusive com uso da mediação e da celebração de negócios jurídicos processuais;
- O Regimento Interno do TCE-MT, aprovado pela Resolução Normativa nº 16/2021, que confere ao Tribunal, em seu art. 1º, inciso XXV do Anexo Único, competência para instituir Mesas Técnicas com foco na conciliação e mediação de temas controvertidos;
- Os arts. 237, §2º, e 296, inciso V, alínea “d”, do mesmo Regimento, que disciplinam os encaminhamentos e a forma de homologação dos consensos estabelecidos.

A Resolução Normativa nº 12/2021-TP define a Mesa Técnica como:

[...] procedimento que compreenderá o emprego de métodos e técnicas destinadas a promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, materializando o melhor interesse público.

Inspirado nessa diretriz, o Tribunal de Contas adota uma nova postura institucional: menos verticalizada e mais colaborativa. Entre os objetivos estratégicos das Mesas Técnicas, destacam-se: tornar o controle externo mais célere e desburocratizado; antecipar a solução de conflitos administrativos antes da instauração de processos sancionadores; fortalecer o diálogo entre o Tribunal e seus jurisdicionados; e promover maior segurança jurídica na atuação da gestão pública.

A instauração de uma Mesa Técnica pode ser proposta por relatores de processos, conselheiros, procurador-geral de contas, secretários do TCE-MT e, ainda, por gestores públicos ou interessados particulares, desde que apresentem termo de referência com a delimitação do tema a ser debatido. A condução cabe a autoridade designada vinculada à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência, com apoio técnico da secretaria competente. São aplicadas técnicas de conciliação ou mediação, com postura neutra e facilitadora do diálogo institucional.

A preparação das Mesas Técnicas envolve: definição de pauta, coleta de pareceres, convocação de especialistas, representantes públicos e da sociedade civil e, se necessário, realização de audiências públicas.

Segundo Rennan Thamay (2025), a formalização das soluções consensuais pode ocorrer de duas formas distintas, a depender da complexidade da demanda. Nos casos que envolvem apenas um órgão, a solução é formalizada por meio de acórdão, instrumento célere e eficaz, especialmente adequado para questões pontuais. Já quando a controvérsia abrange múltiplos órgãos ou envolve Parcerias Público-Privadas (PPPs), a formalização se dá por meio do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), ferramenta mais robusta, apta a enfrentar as complexidades de demandas interinstitucionais e a assegurar soluções juridicamente seguras e duradouras.

Conforme Guilherme Maluf (2025), o TCE-MT já aplicou essa metodologia em temáticas relevantes e efetivadoras de direitos fundamentais, tais como:

- Financiamento do SUS e rateio federativo de recursos de saúde;
- Contratação e remuneração de profissionais da saúde;
- Planejamento e execução de políticas públicas estratégicas (ex.: vacinação, combate a epidemias);
- Regulação de leitos hospitalares;
- Avaliação de contratos com organizações sociais e PPPs.

As Mesas Técnicas configuram, assim, um espaço institucional de construção colaborativa de soluções jurídicas e administrativas. Ao reunir conselheiros, gestores públicos, técnicos, representantes do Ministério Público de Contas e da sociedade, fortalece-se o caráter dialógico do controle externo. Como salienta Watanabe (1998), o acesso à justiça só é efetivo quando permite o protagonismo dos sujeitos na construção da solução.

Além disso, os resultados das Mesas são monitorados por comissões específicas, que acompanham a implementação das medidas acordadas e promovem a melhoria contínua da governança pública. Essa experiência reafirma o papel do TCE-MT como facilitador de soluções e indutor da cooperação interinstitucional, em linha com os princípios da eficiência, razoabilidade e segurança jurídica previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo Rennan Thamay (2025), as Mesas Técnicas no âmbito do TCE-MT têm se consolidado como uma ferramenta valiosa para a promoção de uma administração pública mais eficiente e transparente.

De acordo com Monteiro e Bordin (2021), as Mesas Técnicas seriam instrumentos processuais adotados pelos Tribunais de Contas com o objetivo de aprimorar especificamente o locus das contratações públicas.

No entanto, como bem observado por Novelli e Castilho (2024), as normativas exaradas no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso evidenciam que o escopo dessas mesas, no âmbito dessa Corte, vai além, uma vez que elas podem ser utilizadas para solucionar controvérsias que não estejam relacionadas apenas às contratações públicas.

Para demonstrar sua tese, os mencionados autores evidenciam objeto, escopo e resultados das Mesas Técnicas conduzidas pelo Tribunal de Contas mato-grossense:

Outra experiência do TCE/MT foi a Mesa Técnica nº 02/2022 (Decisão Normativa nº 01/2022, referente ao Processo nº 81.864-0/2021/TCE/MT), que discutiu um caso de difícil resolução para o Governo do Estado de Mato Grosso, relacionado à repercussão da estadualização da Rodovia Federal BR-174 (atualmente Rodovia Estadual MT-170) sobre os contratos de concessão de trechos da rodovia que interligam Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima, sendo, por isso, uma das mais importantes rotas de escoamento da produção da região noroeste de Mato Grosso.

(...)

A experiência mais recente, por parte da Mesa Técnica nº 05/2023 (Decisão Normativa nº 03/2023/TCE/MT, referente ao Processo nº 51.0076/2023/TCE/MT), assegurou a continuidade das obras do novo Hospital Universitário Júlio Muller, que está sendo construído em uma área de 58,3 mil metros quadrados, com oito blocos hospitalares equipados com 228 leitos de internação, 68 leitos de repouso, 63 leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), sendo 18 pediátricos, 25 neonatais, além de 12 centros cirúrgicos, 85 consultórios, 45 salas de exame, 21 salas para banco de sangue e triagem.

As perspectivas indicam uma expansão dessa iniciativa, com a realização de mesas voltadas para áreas emergentes, como governança digital, sustentabilidade ambiental e gestão de riscos. Além disso, há a expectativa de que essas Mesas Técnicas se tornem cada vez mais institucionalizadas, com a criação de calendários regulares de reuniões e a inclusão de novos atores, como representantes da sociedade civil e de instituições acadêmicas, ampliando a diversidade de perspectivas e aumentando a legitimidade dos acordos e recomendações alcançados.

As Mesas Técnicas promovidas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso representam uma inovação significativa na forma de atuação do controle externo, evidenciando uma transição de um modelo puramente fiscalizador para uma abordagem colaborativa e pedagógica.

Os resultados alcançados até o momento indicam que essas mesas têm contribuído para a melhoria da gestão pública, a prevenção de irregularidades e a capacitação dos gestores públicos. Ao fomentar o diálogo e a troca de conhecimentos técnicos, o TCE-MT tem reforçado sua função de promover a boa governança, consolidando-se como um parceiro estratégico na construção de uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada para resultados. As Mesas Técnicas, portanto, representam um avanço no fortalecimento das instituições democráticas e na promoção de uma gestão pública responsável e sustentável em Mato Grosso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do consensualismo institucionalizado nos Tribunais de Contas como expressão de uma oitava onda de acesso à justiça representa um avanço teórico e prático no cenário do direito público brasileiro. Ao incorporar soluções administrativas dialógicas, técnicas e eficazes, essas instituições reafirmam sua legitimidade democrática, reduzem litígios, promovem o interesse público e fortalecem os mecanismos de governança estatal.

A experiência das Mesas Técnicas conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), evidencia que é possível construir soluções jurídicas e administrativas fora do tradicional espaço judicial, com base na cooperação interinstitucional, na escuta ativa e na técnica especializada. Trata-se de um modelo que deve ser replicado e adaptado em outros contextos federativos, como caminho para o amadurecimento institucional e a democratização do acesso à ordem jurídica justa, conforme preconizado por Watanabe (1998).

A evolução do controle externo no Brasil, especialmente com a implementação das Mesas Técnicas, reflete uma mudança significativa na postura dos Tribunais de Contas, que passam a atuar não apenas como órgãos fiscalizadores e sancionadores, mas como instâncias orientadoras e parceiras estratégicas na melhoria da gestão pública, com foco na execução juridicamente segura de políticas públicas afirmativas de direitos fundamentais transindividuais.

Essa transformação está amparada em um arcabouço normativo consistente, que inclui a Constituição Federal, o Código de Processo Civil, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (com as alterações da Lei nº 13.655/2018), e diversas resoluções institucionais que incentivam o uso de métodos consensuais.

O modelo tradicional de fiscalização, embora continue relevante, vem sendo complementado por uma abordagem pedagógica e colaborativa, alinhada aos princípios da eficiência, transparência e participação. A prática das Mesas Técnicas demonstra que a cooperação entre diferentes entes públicos e privados é essencial para a resolução e prevenção de conflitos administrativos complexos, promovendo-se soluções mais céleres, justas e sustentáveis.

A implantação desse modelo proativo, orientativo e preventivo representa um passo importante para a consolidação de uma gestão pública mais eficiente e aderente às demandas sociais contemporâneas. As Mesas Técnicas criam espaços institucionais de diálogo que fortalecem a segurança jurídica e a confiança mútua entre os agentes públicos, promovendo o aprimoramento das políticas públicas e a racionalização da atuação estatal.

No âmbito deste estudo, a análise da atuação do TCE-MT revelou um avanço significativo no campo do controle externo brasileiro, com a institucionalização de práticas colaborativas e resolutivas que ampliam as formas de atuação das Cortes de Contas. Demonstrou-se que o controle externo pode ser exercido não apenas pela via repressiva, mas também por meio de instrumentos de melhoria

contínua e consensualidade administrativa apta a promover a execução de políticas públicas seguras do ponto de vista jurídico e efetivadoras de direitos fundamentais transindividuais.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas assumem o papel ímpar de mediadores institucionais na resolução e prevenção de conflitos, contribuindo para o reequilíbrio das relações entre o Estado e os administrados, prevenindo irregularidades, promovendo a boa-fé na gestão pública e garantindo um acesso à justiça mais equânime, célere e efetivo.

REFERÊNCIAS

ATRICON. Associação dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Recomendatória Atricon nº 02/2022. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo.** Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, com as alterações promovidas pelas Resoluções nº 290/2019 e nº 326/2020.** Institui a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 29 nov. 2010. Alterações:

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 290, de 26 de junho de 2019; Resolução nº 326, de 18 de março de 2020.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/legislacao/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Acrescenta dispositivos à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Dispõe sobre a ação civil pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de São Paulo. **Resolução nº 2, de 10 de março de 2020. Estabelece a adoção de Mesas Técnicas para o tratamento de matérias de relevância ou de alto grau de complexidade.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 10 mar. 2020. Disponível em: <https://www.tcm.sp.gov.br/portal/documento/mostrarDoc.aspx?cod=41593>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Panorama Estrutural do Livro.** 2021. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/book-outline/?lang=pt-br>. Acesso em: 22 ago. 2021.

MALUF, Guilherme Antonio; PINHO, Vitor Gonçalves. **Judicialização da saúde em Mato Grosso: caminhos e soluções.** Instituto Rui Barbosa, 2025. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/judicializacao-da-saude-em-mato-grosso-caminhos-e-solucoes/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

MATO GROSSO. **Lei Complementar Estadual nº 752, de 26 de setembro de 2022.** Institui o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso. Diário Oficial do Estado, Cuiabá, MT, n. 28.487, p. 1, 27 set. 2022.

MONTEIRO, E. dos S.; BORDIN, N. A. P. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, ano VI, n. 7, 2021. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/10>. Acesso em: 01 maio 2024.

NOVELLI, José Carlos; CASTILHO, Ricardo. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, v. 22, n. 1, p. 46-75, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/889/621>. Acesso em: 18 set. 2024.

OLIVEIRA, Marcos Martins de. **As sete ondas renovatórias de acesso à Justiça.** Consultor Jurídico, 8 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-08/marcos-oliveira-sete-ondas-renovatorias-acesso-justica/>. Acesso em: 1 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Resolução nº 697, de 12 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o Centro de Mediação e Conciliação do Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: STF, 2020.

TCE-MT (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO). **Regimento Interno do Tribunal de Contas**. Resolução Normativa nº 16/2021. Cuiabá, MT: TCE-MT, 2021.

TCE-MT (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO). **Resolução Normativa nº 12/2021-TP**. Institui as Mesas Técnicas no âmbito do TCE-MT. Cuiabá, MT: TCE-MT, 2021.

THAMAY, Rennan; PEREIRA, Carlos Alexandre; NOVELLI, José Carlos; SILVA, Valter Albano da; PINHO, Vitor Gonçalves. **Consensualismo nos Tribunais de Contas. Série: Direito Processual de Contas**. São Paulo: Tirant Empório Do Direito Editorial LTDA, 2025.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça: condições sociais, econômicas e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 93, p. 127-142, 1998.